

УДК 342.5

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Е. П. Гуйда

старший научный сотрудник отдела исследований
в области государственного строительства и международного права,
Национальный центр законодательства и правовых исследований
Республики Беларусь,
e-mail: guida-lena@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы подготовки проектов нормативных правовых актов в Республике Беларусь и некоторых зарубежных странах. Обосновывается необходимость дальнейшего совершенствования процессуального механизма подготовки проектов нормативных правовых актов.

Ключевые слова: концепция, нормотворческие органы, нормативный правовой акт, обоснование.

Annotation. The issues of the draft normative legal acts working out in the Republic of Belarus and some foreign countries are considered in the article. The necessity of further enhancing the procedural mechanism of the draft normative legal acts working out is grounded.

Keywords: concept, law-making bodies, normative legal act, grounding.

Стадии нормотворческого процесса находят закрепление в Законе Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. «О нормативных правовых актах» (ст. 36) [1]. В частности, нормотворческий процесс состоит из ряда стадий (планирование нормотворческой деятельности; подготовка проекта нормативного правового акта (включая проведение его согласования и экспертиз); принятие нормативного правового акта; включение нормативного правового акта в Национальный реестр правовых актов; официальное опубликование нормативного правового акта) и осуществляется с соблюдением установленной процедуры.

Подготовке проекта нормативного правового акта должно предшествовать выяснение ряда условий (например, имеется ли необходимость в данном нормативном правовом акте, принятие нормативного правового акта диктуется развитием общественных отношений и т. д.). Также важно установить цель принятия нормативного правового акта, основные задачи, провести анализ правовой и экономической составляющей, относящейся к предмету правового регулирования нормативного правового акта.

Согласно п. 1–3 ст. 42 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» нормотворческий орган может осуществить: а) подготовку проекта нормативного правового акта самостоятельно либо поручить иному субъекту

нормотворческой инициативы, подчиненному этому нормотворческому органу, по вопросам, относящимся к его компетенции; б) заказать подготовку проекта нормативного правового акта Национальному центру законодательства и правовых исследований; в) привлечь к подготовке проекта нормативного правового акта специалистов государственных органов и иных организаций, депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутатов местных Советов депутатов (в том числе путем создания для этого рабочих групп).

Как показывает зарубежный опыт, в органах исполнительной власти имеются специальные подразделения, занимающиеся законопроектной работой. Например, в Канаде в Министерстве юстиции существует специальная дирекция, отвечающая за подготовку законопроектов. Данная дирекция не только сама разрабатывает законопроекты по поручению Правительства, но и координирует деятельность подразделений различных министерств, в чьи обязанности входит написание законопроектов (или участие в их написании) по профилю соответствующих ведомств [2, с. 15].

В Российской Федерации процедура подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти урегулирована Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (далее — Постановление) [3]. Согласно п. 4 указанного Постановления подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений органа исполнительной власти (с учетом их функций и компетенции); определяются круг лиц, ответственных за подготовку проекта, срок его подготовки, а при необходимости — организации, привлекаемые к этой работе. Могут создаваться рабочие группы для подготовки проектов наиболее важных и сложных нормативных правовых актов. Так, проекты нормативных правовых актов могут быть разработаны специальным субъектом — рабочей группой, создаваемой заказчиком законопроекта (проекта нормативного правового акта). В научном исследовании Т. П. Виноградов отмечает, что рабочая группа может рассматриваться как самостоятельный субъект разработки законопроектов (проектов нормативных правовых актов) [4, с. 75].

В п. 15 Положения о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 389, указано, что при необходимости в состав рабочей группы по подготовке законопроектов включаются представители научно-исследовательских, общественных и иных организаций [5].

Исходя из зарубежного опыта, полагаем целесообразным в нормативных правовых актах (Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», Регламенте Совета Министров Республики Беларусь) установить требования к составу рабочей группы, в которой должен быть эксперт в специальной отрасли знания, а также представители научно-исследовательских организаций, общественности и соответствующего профессионального сообщества. В сопроводительные документы к проекту нормативного правового акта необходимо включать не только список лиц, подготовивших проект нормативного правового акта (сведения о составе рабочей группы), но и сведения о степени участия каждого ее члена, контактные данные лиц, подготовивших проект нормативного правового акта (электронный адрес), а проверку этих сведений необходимо возложить на юридические службы соответствующего государственного органа (организации), ответственного за подготовку проекта нормативного правового акта.

При этом необходимо обеспечить такой компетентный состав рабочей группы, который бы сочетал в своей работе профессионализм и демократизм. Например, включение в рабочие группы по подготовке наиболее важных проектов нормативных правовых актов в сфере экономики и бизнеса опытных предпринимателей (субъектов хозяйствования) будет способствовать изданию более качественного нормативного правового акта, а также должному правовому обеспечению и в целом наиболее благоприятному развитию бизнеса и предпринимательства.

В юридической литературе значительное внимание уделяется подготовке концепции проекта нормативного правового акта. По мнению Ю. Г. Арзамасова, концепция должна отражать идею разработчика, излагать мнение ученых и содержать анализ зарубежного законодательства и опыта по рассматриваемой проблеме; представлять собой научно обоснованный ориентир для законодателя; указывать предмет, цели, задачи и причину принятия закона; отражать проблемы в определенной сфере правового регулирования и пути их решения; содержать прогнозы последствий принятия нормативного правового акта. В концепции могут также указываться возможные альтернативы правового регулирования [6, с. 342–343].

Например, в Постановлении Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» нормативно закреплен перечень не всех, но основных требований, предъявляемых к концепциям законопроектов (например, идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта; оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений (с приложением ана-

лиза действующих в этой сфере нормативных правовых актов); социально-экономические, юридические и иные последствия реализации закона и др.) [7].

В ст. 43 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» установлен достаточно полный перечень требований к концепции проекта нормативного правового акта. Однако требования к концепции, на наш взгляд, могут быть дополнены таким положением, как необходимость указания на возможные альтернативы (альтернативные варианты) правового регулирования, что позволит наиболее полно оценить состояние правового регулирования тех или иных общественных отношений.

При разработке концепции нормативного правового акта, прежде всего, необходимо обратить внимание на то, как данный акт будет соотноситься с другими нормативными правовыми актами. При этом важна наиболее полная характеристика и комплексная оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере законов и иных нормативных правовых актов.

Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» (ст. 50) установлен перечень сопроводительных документов, прилагаемых к проекту нормативного правового акта, вносимому в нормотворческий орган. Например, в список лиц, подготовивших проект постановления, распоряжения, в обязательном порядке включаются не только сведения о работниках структурных подразделений органа государственного управления, принимавших участие в подготовке проекта, но и сведения о работниках иных органов государственного управления, которые принимали участие в разработке проекта (п. 4 Регламента Совета Министров Республики Беларусь).

Исходя из анализа перечня сопроводительной документации, следует отметить, что действует достаточно сложная система разработки и поэтапного прохождения проекта нормативного правового акта, проведения организационно-правовых мероприятий и сбора всей необходимой информации для формирования полного перечня сопроводительных документов. Однако такой порядок имеет рациональное обоснование.

Как считают некоторые российские исследователи, практически для любого законопроекта (проекта нормативного правового акта) существует ряд обязательных документов, которые можно определить как основные (или универсальные). В частности, универсальными (основными) сопроводительными документами (для законопроекта, вносимого Правительством), по мнению Р. А. Демакова, являются: текст законопроекта и пояснительная записка к нему; перечень актов, которые подлежат изменению вследствие принятия нового нормативного правового акта (закона); финансово-экономическое обоснование; заключение Министерства юстиции и заключение Института законодательства

и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации [8, с. 152–153].

В Республике Беларусь форма обоснования необходимости принятия (издания) нормативного правового акта и форма финансово-экономического обоснования к проекту нормативного правового акта утверждены постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 января 2019 г. № 54 [9]. Исходя из анализа формы обоснования необходимости принятия (издания) нормативного правового акта, полагаем возможным дополнить требования к обоснованию, а именно: обоснование должно содержать конкретные аргументы в пользу предлагаемого проекта нормативного правового акта и аргументы в пользу конкретного варианта правового регулирования проблемы. Также целесообразно установить, что в перечне актов следует предлагать концепцию нормативных правовых актов органов исполнительной власти, принятие которых требует законопроект.

Таким образом, необходимо совершенствование процессуального механизма подготовки проектов нормативных правовых актов, с учетом при этом творческой и научной составляющей. Представляется, что таким средством может стать более оптимальный алгоритм разработки проектов нормативных правовых актов.

Исходя из зарубежного опыта, полагаем целесообразным в нормативных правовых актах (Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», Регламенте Совета Министров Республики Беларусь) уточнить требования к составу рабочей группы, концепции проекта нормативного правового акта, обоснованию необходимости принятия (издания) нормативного правового акта.

1. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-3 // Доступ из справ.-правовой системы «Эталон». [Вернуться к статье](#)
2. Пилипенко А. Н. Организация законопроектной работы в системе органов исполнительной власти зарубежных стран // Журн. заруб. законодательства и сравнит. правоведения. 2011. № 5. С. 15–23. [Вернуться к статье](#)
3. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации, 13 авг. 1997 г., № 1009 : в ред. от 12.10.2019 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)
4. Виноградов Т. П. Разработка проектов законов Российской Федерации: конституционно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2018. 239 л. [Вернуться к статье](#)
5. О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации, 30 апр. 2009 г., № 389 : в ред. постановления Правительства Рос. Федерации от 16.08.2018 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)
6. Нормография: теория и технология нормотворчества : учебник / Ю. Г. Арзамасов [и др.] ; под ред. Ю. Г. Арзамасова. М. : Юрайт, 2017. 460 с. [Вернуться к статье](#)

7. Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации, 2 авг. 2001 г., № 576 : в ред. постановления Правительства Рос. Федерации от 13.03.2015 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

8. Демаков Р. А. Механизмы совершенствования законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2015. 263 л. [Вернуться к статье](#)

9. О прогнозировании последствий принятия (издания) нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 25 янв. 2019 г., № 54 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)